

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA  
BENEFICIO DEUDORES HABITACIONALES**

**SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO**

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

PANELISTAS:

OCTAVIO NAVARRO ZAGAL (COORDINADOR)

VIVIANA FERNÁNDEZ PRAJOUX

MARCELO SILVA RAMÍREZ

**ENERO - AGOSTO 2016**

**NOMBRE PROGRAMA: Beneficio Deudores Habitacionales**  
**AÑO DE INICIO: 2009**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: Vivienda y Urbanismo**  
**SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: Años 2012-2015**  
**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: \$ 23.091 millones**

### **1. Descripción general y objetivos del Programa**

#### **Fin y propósito del Programa**

Fin: Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad, principalmente a los sectores vulnerables y medios, bajo criterios de pertinencia, equidad y participación.

Propósito: Personas con subsidios habitacionales MINVU<sup>1</sup> pertenecientes a los quintiles 1 y 2, con crédito hipotecario al día, logran el pago completo de su deuda.

#### **Descripción General del Diseño**

El objetivo del programa Beneficio a los Deudores Habitacionales, a través, de sus dos componentes, DS N° 51/2009 y DS N° 12/2011 es entregar una subvención a los deudores beneficiarios de programas habitacionales MINVU (DS N°235/1985, DS N° 62/1984, DS N°44/1988 y DS N° 120/1995) que tengan créditos hipotecarios asociados a dichos programas y que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, con el propósito de que terminen de pagar su crédito hipotecario.

A continuación se muestra una síntesis comparativa de ambos componentes asociados de los DS N°51 y DS N°12.

---

<sup>1</sup> El DS N° 51/2009 establece como beneficiarios del programa a los deudores al día en el pago de sus dividendos de los programas habitacionales Programa Especial para Trabajadores, PET, D.S. N° 235, (V. y U.), de 1985 y del Programa de Vivienda Básica Privada o Nueva Básica Privada, D.S. N°62, (V. y U.), de 1984. El DS N° 12 establece como beneficiarios del programa a los deudores al día en el pago de sus dividendos de los programas habitacionales DS N°235, DS N° 62, Subsidio Unificado, DS N° 44/1988 y Leasing Habitacional, DS N° 120/1995, beneficiados con anterioridad al año 2011 y en situación de vulnerabilidad.

## Cuadro N°1 Síntesis<sup>2</sup> de ambos Decretos

	<b>DS N° 51/2009</b>	<b>DS N° 12/2011</b>
Acceso a la subvención	Aplicación automática	Postulación del deudor
Población objetivo	53.167 deudores pertenecientes al quintil I de los Programas PET y Nueva Básica	48.503 deudores pertenecientes a los quintiles I y II. De todos los programas de subsidio habitacional MINVU a excepción de los DS 40, 174, 120 y 01
Puntaje FPS	Máximo 8.500 puntos	Máximo 11.734 puntos
% rebaja del dividendo	60% → FPS < 6.035 50% → 6.036 < FPS < 8.500	60% → FPS < 6.035 50% → 6.036 < FPS < 8.500 25% → 8.501 < FPS < 10.230 20% → 10.231 < FPS < 11.734
Programas Habitacionales Cubiertos.	PET, DS N° 235/1985 y Vivienda Básica o nueva Básica DS N° 62/1984	PET, DS N° 235/1985, Vivienda Básica o nueva Básica DS N° 62 y Subsidio Unificado DS N° 44/1988. Los beneficiarios del DS N° 120/1995 en situación de vulnerabilidad, con anterioridad al 2011.
Requisitos adicionales a la FPS y estar al día en su deuda.	No se exigieron	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) ser propietario sólo de la vivienda a cuya adquisición o construcción aplicó el subsidio habitacional y no ser propietario de otro inmueble.</li> <li>b) estar habitando el deudor y/o su cónyuge la vivienda a que se refiere la letra anterior de conformidad a lo declarado en la FPS respectiva.</li> <li>c) el precio de la vivienda, según la escritura pública respectiva, a cuya adquisición o construcción aplicó el subsidio habitacional no haya sido superior a 650 UF.</li> <li>d) el equivalente al promedio mensual de sus ingresos brutos durante el año 2009 no debe exceder de \$500.000 (quinientos mil pesos).</li> <li>e) presentar antes del 30 de Septiembre del 2011 una solicitud de postulación en Formulario proporcionado por el SERVIU y/o MINVU.</li> </ul>
Reprogramación total o parcial de la deuda	No se indica	Solo una vez desde el inicio del Programa. <sup>3</sup>

Fuente: DS N° 51/2009 y DS N° 12/2011 del Minvu.

El criterio para definir los porcentajes de rebaja del monto del dividendo no se ha encontrado entre los antecedentes proporcionados por el Ministerio<sup>4</sup>. Si bien se observa que el monto de la rebaja es inversamente proporcional al puntaje de la FPS, lo que se considera adecuado porque se discrimina positivamente en función a dar mayor subsidio a quienes tienen una situación socioeconómica de mayor riesgo y precariedad.

La unidad a cargo del programa es el área de Gestión Hipotecaria dependiente de la División de Finanzas del MINVU. Para llevar a cabo el proceso operativo de entrega de la subvención, el MINVU estableció convenios con algunas de las principales entidades

<sup>2</sup> Estos criterios fueron solo para el ingreso, por ejemplo la renta, puntaje de FPS, tenencia de más de una vivienda, entre otros solo fueron considerados al inicio del programa.

<sup>3</sup> El deudor puede volver a reprogramar su deuda solo una vez posterior al inicio del DS 12, manteniendo la subvención al dividendo. Reprogramaciones adicionales no serán cubiertas. Eso significa que no hay rebaja en el dividendo para estas, debiendo cubrir todo el monto del dividendo en el momento que empiece el cobro de esas renegociaciones, lo cual ocurrirá al final del plazo de la primera renegociación luego del inicio del DS 12. Para DS 51 no hay esta restricción y cubren todas las reprogramaciones presente y futuras sin límite, asegurando el porcentaje de rebaja hasta que se extinga el crédito.

<sup>4</sup> Cabe señalar que la indicación del porcentaje, al menos para el DS N° 51, se indica en el Informe de la Comisión Especial de la Cámara referido a las deudas históricas.

financieras que otorgan este tipo de créditos aunque también opera con entidades financieras sin convenio<sup>5</sup>. Los convenios especifican las obligaciones de cada institución para la aplicación y pago de la subvención. En el caso de las entidades con convenio, el MINVU les traspasa a ellas - transcurrido en promedio 30 días - el valor de la subvención al dividendo, y que éstas descontaron directamente al deudor al momento del pago. Por el contrario, en el caso de deudores de entidades con las cuales el MINVU no tiene convenio, los deudores pagan a la entidad financiera el monto total del dividendo y el MINVU les transfiere directamente a los deudores, transcurrido en promedio 45 días.

### **Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos**

La población objetivo de ambos componentes son los deudores de los programas habitacionales cubiertos (que ya se mencionaron) y que se encontraban al día al momento de iniciado el programa y aquellos que estando en mora pudieron reprogramar sus deudas para quedar al día. Los criterios y requisitos para definir la población objetivo se presentaron en el Cuadro 1.

A continuación, se presenta la población objetivo y beneficiarios efectivos del Banco Estado, que constituye en una muestra representativa del universo, por la proporción de deudores en cada componente, 94,7% para el DS 51 en el 2009 y 97,8% en el DS 12 en el 2011.

La cobertura se mide a partir de los deudores beneficiados que han obtenido 12 meses de subvención en un año. La forma como la define el programa, no es la indicada (beneficiarios que han obtenido al menos un mes de subvención al año)<sup>6</sup>.

Bajo la definición propuesta, la cobertura de ambos DS queda de la siguiente manera:

**Cuadro N°2 Cobertura DS 51 Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos Banco Estado Beneficiarios reales que recibieron 12 meses la subvención.**

Año	Población Objetivo(A)	Beneficiarios Efectivos (B)	Cobertura B/A
2012	40.148	19.310	48%
2013	37.524	28.195	75%
2014	34.770	26.531	76%
2015	32.139	24.037	75%
Variación 2012-2015	-20%	25%	

Fuente: Elaboración Propia con Informes MINVU

<sup>5</sup> En el DS 51, las instituciones en convenio son Banco Chile, Banco Estado, Banco Ripley, Banefe, Banco Bice, Coopeuch, Hipotecaria La Construcción, Hogar&Mutuo, Banco Scotiabank. En el caso del DS 12 son las mismas instituciones menos Coopeuch que no tiene convenio.

<sup>6</sup> Este criterio establecido por el MINVU arroja 35.879 beneficiarios en el 2012, disminuyendo en un 24% en el 2015 para el DS 51; mientras que en el DS 12 muestra 36.201 beneficiarios en el 2012 cayendo en un 17% en el 2015.

**Cuadro N°3 Cobertura DS 12 Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos Banco Estado. Beneficiarios reales que recibieron durante 12 meses del año la subvención.**

Año	Población Objetivo(A)	Beneficiarios Efectivos (B)	Cobertura B/A
2012	44.936	14.112	31%
2013	42.073	25.241	60%
2014	38.918	24.688	63%
2015	35.094	23.108	66%
Variación 2012-2015	-22%	64%	

Fuente: Elaboración Propia con Informes MINVU

La explicación de la baja en la población objetivo de ambos casos presentados, según los ejecutivos del Banco Estado que fueron entrevistados, se debe principalmente al término de los créditos hipotecarios. Existe también otras situaciones que son de menor importancia como el remate de la propiedad, muerte del titular del crédito o traslado de deuda a otro banco.

Entonces, considerando aquellos que han sido beneficiados durante 12 meses en un año, observamos 3 situaciones a destacar:

(i) Los beneficiarios efectivos aumentan en el periodo de evaluación, un 25% los que pagaron el 100% sus dividendos en el DSN°51, cuadro N°2 y un 64% en el caso del DS N°12, cuadro N°3. Una explicación posible a este aumento, especialmente en el DS 12, es el incentivo que ha significado la subvención al dividendo, donde hay un proceso de validación del beneficio y adaptación al hecho de tener que pagar antes del día 10 de cada mes.

(ii) El incremento en la cobertura total por año para ambos DS, terminando el DS51 en 75% y en 66% el DS12 el año 2015. Esto explicado entre otras razones por el mayor tiempo de vigencia del primero, por lo tanto, los deudores han profundizado más el conocimiento de la subvención y su beneficio.

(iii) Finalmente, un cambio brusco de los beneficiarios efectivos de ambos DS entre el año 2012 y 2013. La explicación dada por Banco Estado es que el 2013 hubo campañas de renegociaciones.

### **Periodo de Ejecución del Programa**

El periodo de ejecución del programa comienza el 2009, cuando parte el componente 1 (DS 51) y luego se suma el componente 2 (DS 12) el año 2011. Ambos están actualmente vigentes en la entrega de beneficios a la nómina inicial, a partir de lo cual no hay entrada de nuevos seleccionados. Sí existen salidas, principalmente por extinción de la deuda y algunos remates. Se debe destacar que el DS 12 termina cuando se extingan los plazos de los créditos al ingresar al grupo finito de deudores seleccionados, pudiendo extenderse dicho plazo por el resultado de una única renegociación posible. En el caso del DS 51 no hay límite a las renegociaciones, por lo tanto, el plazo puede extenderse constantemente.

### **Ámbito de Acción Territorial**

El programa abarca todo el territorio nacional, pero la administración es centralizada.

## Fuentes de Financiamiento

En el periodo relevante, el financiamiento del programa considera, casi exclusivamente la fuente de financiamiento presupuestaria específica a los subsidios relacionados con deudores hipotecarios, que es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable, mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público, para el ítem 129 del subtítulo 33: Cartera Hipotecaria. Por otra parte, y considerando que dicha asignación se traduce íntegramente en transferencias en forma de subsidios, hay un necesario aporte de la institución que permite la administración del Programa. Este aporte es valorizado por la institución, se asimila al gasto, y considera remuneraciones de personal asociado al programa más gastos en bienes y servicios de consumo, que corresponde en promedio al 0,2% del total del financiamiento del programa en el período 2012-2016.

## 2. Resultados de la Evaluación

### Justificación del Programa.

El programa no cuenta con un diagnóstico formal del problema que lo originó. El principal sustento de su creación es el informe de la Cámara de Diputados del 4 de agosto del año 2009 que evidencia la deuda histórica de un grupo de deudores vulnerables que se endeudaron en el sistema financiero, focalizando la mirada en algunos Programas específicos de subsidio habitacional como es el caso del PET. En el informe mencionado, se presentó la siguiente información acerca del comportamiento de pago de estos deudores.

**Cuadro N° 4 Condición de Pago para PET según quintil Año 2009.**

Condición de Pago	1° Quintil	%	2° Quintil	%	3° Quintil	%	4° Quintil	%	5° Quintil	%	Total	%
Si, paga al día sus dividendos	13.226	50%	42.483	80%	36.220	70%	35.228	88%	26.192	83%	153.349	76%
Si, paga con atraso sus dividendos (Mora Blanda)	10.181	38%	10.491	20%	11.235	22%	4.735	12%	5.267	17%	41.909	21%
No está Pagando, aunque tiene deuda pendiente. (Mora Dura)	3.182	12%	162	0%	4.100	8%		0%		0%	7.444	4%
<b>Total</b>	<b>26.589</b>	<b>100%</b>	<b>53.136</b>	<b>100%</b>	<b>51.555</b>	<b>100%</b>	<b>39.963</b>	<b>100%</b>	<b>31.459</b>	<b>100%</b>	<b>202.702</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe Especial de la Comisión, de la Cámara de Diputados, relativa a las denominadas deudas históricas, 2009. (Elaborado por el Área de Servicio Territorial y Estadísticas de BCN en base a Casen 2006. Abril 2009).

En el cuadro precedente podemos ver que la morosidad dura, es decir, los que han dejado de pagar en este caso para el primer quintil es 12% y en el segundo quintil es cercano a 0% con 162 casos entre 53.136 deudores de ese quintil. En éstos casos dejar de pagar puede llevar a las casas de estos deudores a ser rematadas si no regularizan su situación. La morosidad blanda, quienes siguen pagando con atraso es un 38% en el primer quintil y 20% en el segundo quintil. En este caso no hay ninguna posibilidad que estas casas sean rematadas, mientras sigan pagando sus dividendos. En definitiva, el año

2008 el problema se circunscribía al 12% de morosidad dura del primer quintil correspondiente a 3.182 deudores. Luego, si bien existía un problema, éste era focalizado y no generalizado. Por lo tanto, no se justificaba una intervención del Estado al nivel implementado (con más de 100 mil deudores con acceso a la subvención).

Respecto al diseño del instrumento para ayudar a resolver situaciones de morosidad incentivando el pago al día, se optó por una subvención al dividendo. Se valida este mecanismo considerando que no había otro instrumento mejor. La puesta en práctica de la política se realizó a través del Programa de Beneficio a Deudores Habitacionales.

Por otra parte existía un precedente histórico de apoyo en renegociaciones<sup>7</sup> o condonaciones<sup>8</sup> parciales en algunos casos, lo que producía efectos no deseados en la morosidad; es decir, los deudores no pagan sus dividendos en espera de la intervención del Estado en su ayuda. Como antecedente, se tiene que en el 2007, fecha en que se produjo la condonación anterior al inicio del programa, aumentó el porcentaje de morosos de 6 meses o más desde el 8% (2007) al 15% en el año 2009<sup>9</sup>. Por tanto en ese contexto el programa viene a estabilizar esta ayuda, manteniéndola en el tiempo, e incentivando a pagar al día como condición para recibir el apoyo del Estado.

### Eficacia y Calidad.

El análisis de eficacia incluye indicadores referidos al logro del propósito a nivel de resultados final, midiendo como ha avanzado el pago total de los créditos hipotecarios de la población objetivo. A nivel de resultado intermedio se analiza - en el periodo de evaluación - cómo han evolucionado los indicadores de morosidad, cartera vencida y castigada. Esto último, medido en el grupo de beneficiarios del programa y en otros deudores hipotecarios con subsidio MINVU que no accedieron a la subvención al dividendo (grupo de control o sin beneficio).

La información que se presenta a continuación se basa en datos entregados por Banco Estado, que representa un 97% del total de la población objetivo, por lo tanto, podemos extender al programa completo el análisis y conclusiones que se obtienen.

#### Cuadro N°5 % Deudores Hipotecarios con Subsidio MINVU que extinguen su deuda

##### Periodo 2012-2015 desagregado por acceso al Beneficio Rebaja Dividendo

	DS 51		DS 12		DS 51		DS 12	
	% Pagos Acumulado		% Pagos Acumulado		% Pago por Año		% Pago por Año	
Años	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.
2012	23,86	59,90	7,01	1,45				
2013	28,83	69,93	12,94	2,49	4,97	10,03	5,93	1,04
2014	34,06	78,96	19,46	3,67	5,23	9,03	6,52	1,18
2015	39,05	81,19	27,38	14,40	4,99	2,23	7,92	10,73

Fuente: Elaboración propia con Información Banco Estado de 21 de abril 2016. En oficio GGE N°071-16

<sup>7</sup> Las siguientes leyes apoyaban vía subsidios las renegociaciones y/o subvenciones al dividendo. Esta leyes fueron la 18402 (1985), 19003 (1990), 19199 (1993), 19299 (1993) y la 20165 (2007)

<sup>8</sup> Las siguientes leyes involucraron condonaciones significativas. DS 132 (1990) fueron 22.494 deudores condonados, DS 96 (2005) 61.448 deudores condonados, DS 111 (2007) 181.841 deudores condonados.

<sup>9</sup> Presentación ante la comisión de Vivienda y Urbanismo Senado de la República. Financiamiento Bancario de Viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional. Informe SBIF Mayo 2010. Páginas 7 y 12.

A partir del cuadro anterior se pueden sacar las siguientes conclusiones:

### **i.- Evolución de pagos totales acumulados.**

En términos absolutos, al año 2015, el DS 51 tiene más deudores (39%) que han terminado de pagar su deuda que el caso del DS 12, con sólo un 27%. Una explicación viene dada por la concentración de deudores PET que tiene el DS 51, sobre el 80%. El Programa PET partió el año 1985 por lo tanto es razonable que comiencen a terminar de pagar sus créditos hipotecarios. Esto es válido también para los no beneficiarios que tienen subsidio PET.

Los beneficiarios del DS 12 tienen un mejor comportamiento de pago total que en el caso de los beneficiarios del DS 51, en relación a sus respectivos grupos de referencia o control. No obstante, eso no significa que la subvención al dividendo haya impactado más en uno u otro DS mejorando el comportamiento de pago. Esto sólo se podría verificar con información de la situación de origen de cada grupo de deudores.

### **ii.- Evolución de pago total por año.**

El pago por año se calculó como la diferencia entre los pagos acumulados por año, lo cual también podemos asociar a la velocidad de pago por año ( $N^{\circ}/\text{tiempo}$ ). Al hacer el análisis de ambos componentes, DS51 y DS12, vemos como el primero pasó de 4,97% de pagos el año 2013, a 4,99% el año 2015, con una velocidad de pago promedio en esos tres años del 5%, y, por otro lado, el DS12 pasó de 5,93% el 2013 a 7,92% el 2015 con un promedio de 7,10%. Concluimos, por lo tanto, que la velocidad de pago total del DS 12 es mejor que la del DS 51. En relación a su grupo de referencia, el DS 12 tiene en promedio 2,5 puntos sobre su grupo de control<sup>10</sup> y el DS 51 tiene en promedio 2 puntos abajo de su grupo de referencia. No obstante, no tenemos información de origen de cada uno de los DS para concluir respecto a cuál ha sido más efectivo. La diferencia en los no beneficiarios entre los años 2013 y 2015 en el pago total de las deudas por año se debe, según Banco Estado, principalmente a diferencias en los vencimientos finales de los créditos.

En términos de resultados intermedios tenemos el siguiente cuadro, que muestra los diferentes estados de morosidad de los deudores hipotecarios con subsidio MINVU con o sin subvención al dividendo.

---

<sup>10</sup> Se trata de un grupo de referencia, dado que no se trata de una evaluación de impacto con su respectivo grupo de control, pero si corresponde a un ejercicio de carácter exploratorio para revisar el desempeño final, terminar el pago de la deuda e intermedio, comportamiento de la morosidad de las personas impactadas por del programa.

**Cuadro N°6: % Deudores Hip. BEstado con Beneficio DS 51 / DS 12 y sin Beneficio DS 51 / DS 12 en total por año**

Años	DS 51		DS 12		DS 51		DS 12		DS 51		DS 12	
	Moroso < a 90 ds.		Moroso < a 90 ds.		Vencidos		Vencidos		Castigados		Castigados	
	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.
2012	1,80	9,52	4,73	12,71	5,07	14,42	10,4	18,03	3,76	3,27	4,31	6,88
2013	1,63	8,11	4,26	13,10	3,88	11,24	8,37	14,93	2,53	2,84	2,93	5,61
2014	1,56	6,39	4,24	13,03	3,72	10,44	8,45	15,47	2,20	2,44	2,75	5,08
2015	1,65	5,59	4,20	13,81	3,52	9,53	7,96	15,14	2,16	2,32	2,71	5,05

Fuente: Elaboración propia con Información Banco Estado de 21 de abril 2016 En oficio GGE N°071.16

Del cuadro precedente podemos sacar las siguientes conclusiones:

### **i.- Evolución Mora Blanda.**

Por mora blanda vamos a entender aquellos deudores que pagan después del vencimiento del día 10 de cada mes, desde 1 día hasta 89 días de atraso. Normalmente esta mora no impide que estos deudores puedan terminar de pagar sus créditos hipotecarios. En el cuadro están identificados como morosos < a 90 días.

Al revisar las cifras de morosidad blanda vemos que entre los cuatro grupos de deudores con subsidio MINVU, tienen un mejor comportamiento los deudores con beneficio del DS 51, manteniendo la mora más baja (1,65% al cierre del año 2015). Al comparar con el DS 12, el DS 51 mantiene una mora, a ese año, de 2,5 veces inferior. Y en relación a su grupo de referencia 3,4 veces inferior, lo que se evalúa positivamente en el DS 51.

El DS 12, en relación a su grupo de referencia, tiene una mora al cierre del 2015 de 3,3 veces inferior, los que también es evaluado positivamente a la luz de los potenciales resultados del Programa.

No obstante lo anterior, el Programa no cuenta con información de la morosidad blanda de origen, por lo tanto, no podemos concluir con relación al impacto de la subvención en este indicador específico.

### **ii.- Evolución Mora Dura y Castigos.**

Por mora dura vamos a entender aquellos deudores que permanecen sin pagar después del vencimiento pasados 90 días. En el cuadro N°6 están identificados como vencidos. Castigo es una clasificación de los deudores que no podrán pagar. Normalmente, tanto la mora dura como los castigos se asocian a instancias de cobranza judicial.

Al revisar las cifras de mora dura podemos ver que los deudores con beneficio en el DS 51 tienen un mejor comportamiento en términos absolutos entre los 4 grupos analizados, con un 3,52%, al cierre del año 2015. Al comparar con el DS 12, mantiene una mora dura a ese año de 2,3 veces inferior. Y en relación a su grupo de referencia, 2,7 veces inferior. En definitiva, es el grupo con la mora dura más baja entre estos 4 grupos lo cual es evaluado positivamente. Por su parte, el DS 12 tiene una mora dura 1,9 veces inferior frente a su grupo de referencia.

Ambos DS tienen un mejor comportamiento de la mora dura en el periodo de evaluación 2012-2015 que su grupo de referencia. No obstante, el programa no cuenta con información de la mora dura de origen por lo tanto no podemos concluir referente a la influencia de la subvención en la evolución de los deudores hipotecarios vencidos.

En castigos, el DS 12 tiene un mejor comportamiento en relación a su grupo de referencia que el DS 51. En conjunto ambos DS presentan una mejor evolución. No obstante no podemos saber si esto es positivo considerando la falta de información del programa de la información de origen.

Para profundizar el análisis de los castigos presentamos el siguiente cuadro donde vemos la evolución de la cobranza judicial y remates.

**Cuadro N°7: % Deudores Hipotecarios B.Estado en Cobranza Judicial Con y Sin Beneficio asociados al DS 51 y 12 sobre total por año. Y Remates por Año.**

Años	DS 51		DS 12		DS 51		DS 12	
	Cobranza Judicial		Cobranza Judicial		Remates		Remates	
	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.	Con Benef.	Sin Benef.
2012	13,41	11,88	16,51	12,80	2	24	0	1
2013	11,82	12,79	14,84	11,74	24	131	9	58
2014	5,03	7,07	5,94	8,72	29	68	19	107
2015	3,94	7,79	6,43	10,94	20	0	13	80

Fuente: Elaboración propia con Información Banco Estado de 21 de abril 2016.  
En oficio GGE N°071.16

Vamos a entender por cobranza judicial aquella instancia en que la institución financiera toma la decisión de cobrar judicialmente al deudor hipotecario. Pudiendo, en caso extremo, y por orden de un juez, rematar la propiedad sujeta al crédito hipotecario para pagar la deuda pendiente.

En el cuadro anterior se ve que el programa (deudores con beneficio), a través de sus dos componentes, tiene una mejor evolución en el periodo 2012-2015, tanto en la cobranza judicial, como el total de remates. La cobranza judicial bajó 10 puntos en el periodo de evaluación en ambos DS y los grupos de referencia del DS 51 y DS 12 bajan en 4 y 2 puntos respectivamente. Esta positiva evolución se ve reflejada en un dato duro referido a los remates asociados. Para ambos DS, en conjunto, en los 4 años son rematadas 116 viviendas, que equivale a 0,1% de la población objetivo al inicio del 2012. En el caso de los grupos de referencia son 469 propiedades rematadas, que equivalen a 0,3% de los deudores al 2012. Entonces, en la búsqueda de resultados del programa, se evalúa positivamente este menor número de remates y baja en los casos de cobranza judicial.

Como conclusión final, de los tres cuadros anteriores, podemos decir que el Programa tiene un mejor desempeño que su grupo de referencia en el periodo de evaluación, a nivel de morosidad dura y blanda. No obstante, por no contar con información de origen del Programa, no podemos tener una medida cierta de cuánto ha impactado el programa en estos indicadores.

Los castigos no muestran diferencias importantes entre los beneficiarios y no beneficiarios, pero a nivel de cobranza judicial y remates sí la hay.

Con relación al aporte al Propósito, los pagos totales evolucionan a una velocidad similar que el grupo de referencia, por lo tanto, a partir de dicha información no podemos concluir a favor de uno u otro grupo.

Por otra parte, es importante mencionar que no existen metas asociados a estos objetivos finales e intermedios, lo cual se evalúa como una deficiencia y una oportunidad de mejora, dado que no hay un estándar sobre el cual trabajar mejoras o mantención de una buena gestión asociada al logro de metas.

Respecto a la calidad del programa, no se cuenta, por parte del programa, con antecedentes que permitan dar cuenta de esta dimensión. Esta ausencia se considera una falencia del programa, dado que al menos requiere hacer un seguimiento de variables como evolución de morosidad blanda y dura, totalidad de beneficiarios que han pagado, cambios en población objetivo y revisión de la focalización deseada por el programa. Entendemos que se cuenta con atribuciones, a través de los contratos con las instituciones financieras, para obtener esta información en forma periódica.

### **Focalización**

El foco de este programa está en personas, pertenecientes a los quintiles I y II de vulnerabilidad, que requieren ayuda del Estado para poder terminar de pagar sus propiedades. No obstante, no se ha revisado la evolución de la población objetivo, donde pueden existir deudores que requieran entrar o que deberían salir porque ya no cumplen las condiciones de vulnerabilidad para permanecer como beneficiarios.

Esta falta de seguimiento queda reflejada, por ejemplo, en los casos donde hay beneficiarios elegidos que tienen más de una propiedad. A modo de ejemplo, hay un caso con 9 bienes raíces en el DS 51 y otro con 5 propiedades.

**Cuadro N°8 Propiedades por Beneficiario DS 51 Marzo 2016**

	<b>1 Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>&gt; 1 Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>Sin Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>PET</b>	28.755	67%	4.391	<b>10%</b>	9.792	23%	42.938
<b>Nva.Básica</b>	7.582	74%	822	<b>8%</b>	1.871	18%	10.275
<b>Total</b>	36.337	68%	5.213	<b>10%</b>	11.663	22%	53.213

Fuente: Elaboración Propia con información SII

Como se ve en el cuadro anterior, un 10% de los beneficiarios del componente 1, DS 51, pueden estar recibiendo el subsidio que si bien les corresponde (ya que no hay en el origen una condición que es tener sólo una propiedad), podría considerarse una situación no deseable dado el uso alternativo de los recursos públicos. Este desajuste, según información MINVU ha llevado que de 5.213 deudores, con mas de una propiedad actualmente, hayan recibido subvención 3.531 de ellos el año 2015, con un costo fiscal de MM\$1.682.

Además, hay un alto número de personas que aparece sin propiedad. La explicación de la institución es que por la antigüedad no aparecen inscritas.

Para el DS 12 tenemos la siguiente situación:

**Cuadro N°9 Propiedades por Beneficiario DS 12 Marzo 2016**

	<b>1 Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>&gt; 1 Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>Sin Propiedad</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>DS 12</b>	38.792	72%	975	2%	13.892	26%	53.659 <sup>11</sup>

Fuente: Elaboración Propia con información SII

Aunque menor, también hay un porcentaje de beneficiarios con dos o más propiedades (2%), que pueden estar recibiendo la subvención, pero dado que una condición inicial para acceder al beneficio era tener solo una propiedad, podría ser, actualmente, no deseable mantener esta subvención considerando el uso alternativo de los recursos públicos. Este desajuste, según información MINVU ha llevado a que de 975 deudores, con mas de una propiedad actualmente, hayan recibido subvención 708 de ellos el año 2015, con un costo fiscal de MM\$235.

Beneficiarios objetivos que no tienen propiedades registradas son un 25% en el caso del DS 12, indicando el MINVU que corresponde a propiedades no registradas por la antigüedad de éstas.

En consideración del análisis anterior, se evalúa negativamente la focalización actual, principalmente por la inclusión del segundo quintil y por la falta de seguimiento de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de los deudores beneficiados.

### **Eficiencia**

Considerando que el programa se materializa en una transferencia directa para cubrir una parte de la cuota del crédito de los deudores, el costo por unidad de impacto se relaciona directamente con el monto de subsidio otorgado. En otras palabras, por cada deudor que accede al beneficio, el programa utiliza recursos equivalentes al monto del subsidio<sup>12</sup>. Esto es, el costo económico del subsidio se puede valorar como el monto mismo de la transferencia, que representa la magnitud de los recursos fiscales necesarios para producir el beneficio<sup>13</sup>.

A efectos de obtener indicadores por beneficiario, se considera los pagos realizados en el mes de diciembre de cada año al Banco Estado (“un pago por beneficiario” en dicho mes), lo que contempla un número de beneficiarios (asociados al registro de pago) totales del orden de 55 mil (para la suma de ambos componentes). De esta forma, el pago promedio por beneficiario es el que se indica en el cuadro siguiente:

**Cuadro N°10 Pago Promedio por Beneficiario al Mes.**

<b>Componente</b>	<b>Pago promedio por beneficiario (en UF)</b>			
	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>

<sup>11</sup> La diferencia es porque el año 2016 que cuando se solicita esta información al SII, está vigente el artículo transitorio del DS N° 02 (V. y U.), de 2015, (Aquellos deudores habitacionales a los que se hace referencia en el DS N° 12 (V. y U.), de 2011, y que cumpliendo con los requisitos y condiciones regulados por ese cuerpo reglamentario, no postularon oportunamente, podrán acceder de pleno derecho a los beneficios establecidos en los artículos 1° y 2° de dicho decreto, a partir de la publicación del presente reglamento).

<sup>12</sup> El costo de la transferencia es el costo principal declarado por el Programa, y representa sobre el 99,7% del costo total.

<sup>13</sup> El valor promedio por beneficiario no es posible de deducir a partir del gasto devengado, esto, debido a que los pagos efectivos cada año están desfasados respecto del gasto generado.

DS N°51	1,65	1,65	1,70	1,72
DS N° 12	1,25	1,26	1,29	1,32
<b>Total</b>	<b>1,46</b>	<b>1,46</b>	<b>1,50</b>	<b>1,53</b>

Fuente: Elaboración propia en base a registros de pago MINVU

De la tabla anterior podemos observar una tendencia a la baja en el costo promedio del subsidio, pasando el total ponderado desde 1,53 UF en 2012 a 1,46 UF al mes el 2015.

Este menor gasto por beneficiario sería, junto con los egresos (deudores que terminan de pagar el crédito) del programa, también un factor determinante en la variación negativa que experimenta el gasto total entre 2012 y 2015.

Por otra parte, el Programa, de acuerdo a la estructura inicial de los beneficiarios (bases originales, pues no se dispone de bases actualizadas), hace un aporte promedio (ponderado) de 48% del dividendo (subsidio medio) del conjunto de las familias del primer y segundo quintil que fueron beneficiadas por el programa a partir del año 2009 y 2011 respectivamente.

Un análisis a nivel de componentes, con información Banco Estado del año 2015 arroja los resultados siguientes:

**Cuadro N°11 Subvención Promedio mensual al año 2015**

Componente	Subvención promedio		
	%	UF	\$ año 2016
DS N°51	56%	1,65	\$ 43.979
DS N°12	40%	1,25	\$ 33.318
q1	56%	1,65	\$ 43.979
q2	22%	0,74	\$ 19.697
<b>Total</b>	<b>48%</b>	<b>1,46</b>	<b>\$ 38.915</b>

Fuente: Elaboración Propia con Información MINVU

Los resultados anteriores son determinados por la estructura de subsidios que contempla el programa para cada uno de los dos quintiles (50 - 60 y 20 - 25 respectivamente).

Como se puede ver en la tabla, el subsidio bordea los 44 mil pesos en el caso de los beneficiarios del primer quintil (DS51 y q1- DS12), la proporcionalidad se mantiene en ambos DS referido al quintil I y los 20 mil pesos en el caso de los deudores beneficiados por el DS12 y pertenecientes al quintil 2 de vulnerabilidad. Ambos datos a partir de la referencia de operaciones 2015 del Banco Estado.

Con relación al mecanismo de entrega de beneficios en forma de rebajas a las cuotas de un préstamo, podría considerarse conveniente cuando el costo del crédito (tasa de interés final o CAE) es menor al costo de oportunidad de los recursos fiscales (tasa social de descuento). Esto, toda vez que el valor presente de la rebajas, a la tasa de mercado, sería superior al valor presente de la rebajas al costo social del capital, lo que deriva en que para sustituir los pagos mensuales por un sólo pago en valor presente, el Estado tendría que desembolsar una cantidad de recursos superior a la valoración social de los mismos. En consecuencia, si consideramos una tasa social de descuento del 6% (tasa vigente en Chile), entonces cualquier rebaja asociada a un dividendo calculado con una tasa menor

al 6%<sup>14</sup>, y omitiendo otros costos sociales que pudiesen derivar del pago de una deuda bancaria de largo plazo, se constituye en una medida eficiente.

Como una forma de obtener parámetros de referencia, y considerando los montos promedio de los dividendos, se calcula el ingreso mínimo para una relación dividendo/ingreso < 25%.

**Cuadro N°12 Ingresos mínimos / condición D/I <0.25**  
(en \$ 2016)

Componente	Ingresos requeridos para qué año (\$2016)	
	Mínimo liquido	Mínimo bruto
<b>DS N°51</b>	326.221	391.465
<b>DS N°12</b>	345.992	415.190
q1	326.221	391.465
q2	366.572	439.886

Fuente: Elaboración Propia.

Por otra parte, también como un ejercicio exploratorio, a efectos de hacer más probable el pago, establecemos un copago (C: dividendo – subvención) que no supere, como gasto en vivienda, el 20% de los ingresos, entonces, los mínimos requeridos son los que aparecen en la tabla siguiente:

**Cuadro N°13 Ingresos mínimos / condición C/I <0.2**  
(en \$ 2016)

Componente	Ingresos requeridos	
	Mínimo liquido	Mínimo bruto
<b>DS N°51</b>	179.421	215.306
<b>DS N°12</b>	259.494	311.392
q1	179.421	215.306
q2	355.941	427.130

Fuente: Elaboración Propia

De la variable de ingresos como criterio de selección, sólo sabemos que el requisito de postulación al DS N°12 exige no tener ingresos brutos superiores a \$500.000 en 2009 (en moneda de 2016, no superior a los \$649.000) y que dicha condición fue validada con SII para cada postulante<sup>15</sup>. Por cierto, este monto máximo supera largamente los mínimos necesarios para contraer un crédito sin excederse en el presupuesto familiar (ver cuadro anterior), sin embargo, al desconocer la distribución de los ingresos resulta imposible sentenciar acerca de si quienes postulan estarían en condiciones teóricas (por ejemplo,

<sup>14</sup> Las tasas de interés anuales, a más de 20 años, han evolucionado a la baja en los últimos 15 años, pasando de tasas del orden del 9% en el año 2000, a tasas que se acercan al 4% en 2015. En particular, para el Banco Estado, la tasa publicada vigente para un Crédito Hipotecario Universal es de 4,8% y un CAE de 5,3%. Fuente: SBIF, Banco Estado

<sup>15</sup> No se tiene información validada de ingresos del deudor, y la existente para la base original DS12 es auto-declarada y tiene baja confiabilidad

dividendo/ingreso  $<0.2$ ) de responder a la deuda sin subsidio y de quienes no están en condiciones de cumplir con los pagos (por ejemplo, dividendo/ingreso  $>0.25$ ).

Con todo, a juzgar por el nivel de ingresos que permitirían enfrentar los montos del dividendo (completo) asociados a los créditos de los beneficiarios de DS51 y DS12, consideramos que el límite de ingresos permitidos tiene un margen para su reducción.

Ahora, si bien el programa podría haber sido (al momento de asignar beneficios, años 2009 y 2011) más eficiente en el sentido de calcular el beneficio o porcentaje de subvención al dividendo según un modelo que contemple cuál es la rebaja necesaria para, por ejemplo, que el gasto en vivienda de cada deudor no supere el 20% de sus ingresos líquidos (medido en UF), esta forma de medición sólo podría haberse presentado como criterio jerárquicamente inferior al enfoque de vulnerabilidad, en donde el principal instrumento de asignación de beneficios es el puntaje de la Ficha de Protección Social, puntaje que refleja la capacidad generadora de ingresos<sup>16</sup> y donde el ingreso real (declarado por las familias) tiene una baja ponderación.

## **Economía**

En el periodo de evaluación, el financiamiento del programa considera, casi exclusivamente la fuente de financiamiento presupuestaria específica a los subsidios relacionados con deudores hipotecarios, que es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable, mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público, para el ítem 129 del subtítulo 33: Cartera Hipotecaria.

El financiamiento del Programa ha tenido una evolución decreciente en el periodo evaluado, llegando a una reducción de 44% en el período completo 2012-2016. Algo similar sucede en términos relativos respecto al presupuesto total del MINVU, pasando de un 28% en 2012 a un 15% en 2014<sup>17</sup>. No obstante, esta reducción no es tendencial, toda vez que el presupuesto (también el gasto) aumenta en 2014 y 2015 respecto a los periodos inmediatamente anteriores. Este comportamiento se relaciona con políticas de distribución internas del presupuesto de la Cartera Hipotecaria (sub.33), en donde un factor de decisión está en la demanda efectiva año a año, condicionada esta última por el número de cuotas que cada deudor paga al día durante el año. Al respecto, se observa que, por un lado, tanto la población objetivo como la población beneficiada, bajan en ambos componentes<sup>18</sup>, sin embargo, el beneficio “anual” recibido por cada deudor es variable, dependiendo de su comportamiento de pago y de políticas internas de los bancos en el sentido de incentivar más o menos el pago oportuno. Esto se traduce en un comportamiento no tendencial en el presupuesto, en el gasto devengado y efectivo anual (pagos realizados en cada año).

---

<sup>16</sup> El resultado final del cálculo del puntaje, que contempla además las variables “ingresos permanentes de pensiones” e “índice de necesidades”, corresponde una estimación del ingreso per cápita corregido de la familia. Esta información es ingresada a un sistema en línea y mediante un procedimiento estadístico se transforma el valor original en un puntaje FPS, con un rango que se inicia en los 2.072 puntos y no tiene límite superior.

<sup>17</sup> Ver Cuadro N°3 en Anexo 5. “Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2016)”

<sup>18</sup> De acuerdo a los antecedentes, los deudores que recibieron una o más rebajas durante el año, han ido disminuyendo para ambos componentes, con una mayor caída en el caso de los pertenecientes al grupo de los beneficiados del DS 12.

En el cuadro N°14 se observa la evolución del gasto total devengado anualmente. La evolución (errática, no tendencial), como se indicó anteriormente, está altamente correlacionada con el presupuesto.

Con relación a la desagregación del gasto, el ítem principal se relaciona con las transferencias relacionadas a la entrega del subsidio. Una muy menor participación tienen los gastos relacionados a personal y bienes de consumo, los que provienen de un aporte institucional en su rol de administrador de la entrega de los subsidios asociados al Programa. El bajo gasto administrativo (personal más bienes y servicios de consumo, 1+2 en cuadro N°14) relacionado (en promedio, 0,23 % del gasto total en el periodo evaluado), podría ser el resultado de un proceso que no reviste grandes complejidades y en donde gran parte de los procesos son automatizados. No obstante, la dimensión de los beneficios entregados (del orden de 30 mil millones de pesos anualmente destinados a aproximadamente 90 mil beneficiarios cada año), demanda de parte de los profesionales involucrados, un mayor apoyo a la hora de gestionar y realizar seguimiento a las transferencias relacionadas con esta intervención. Más aun considerando la extensión de este programa a nuevos segmentos de la población, con la entrada en vigencia del DS N°2.

**Cuadro N°14 Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Transferencias 2012-2015 (Miles de \$ 2016)**

	2012		2013		2014		2015		Variación 2012-2015
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	\$ 56.073	0,15%	\$ 57.715	0,23%	\$ 57.689	0,19%	\$ 60.134	0,19%	7,24%
2. Bienes y Servicios de Consumo	\$ 27.610	0,07%	\$ 11.302	0,04%	\$ 5.561	0,02%	\$ 1.659	0,01%	-93,99%
3. Transferencias	\$ 37.443.816	99,78%	\$ 25.321.545	99,73%	\$ 29.581.618	99,79%	\$ 31.007.915	99,80%	-17,19%
<b>Total Gasto Devengado</b>	<b>\$ 37.527.499</b>	<b>100,00%</b>	<b>\$ 25.390.562</b>	<b>100,00%</b>	<b>\$ 29.644.868</b>	<b>100,00%</b>	<b>\$ 31.069.708</b>	<b>100,00%</b>	<b>-17,21%</b>

Fuente: Elaboración Propia con Datos MINVU

Con relación al gasto por componente, el cuadro siguiente muestra la distribución:

**Cuadro N°15 Gasto Total<sup>19</sup> por Componente 2012-2015 (Miles de \$ 2016)**

Componente	2012		2013		2014		2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
DS N°51	\$ 22.743.019	61%	\$ 14.387.250	57%	\$ 17.014.393	58%	\$ 20.444.486	66%
DS N°12	\$ 14.700.797	39%	\$ 10.934.295	43%	\$ 12.567.225	42%	\$ 10.563.428	34%
<b>Total</b>	<b>\$ 37.443.816</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 25.321.545</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 29.581.618</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 31.007.915</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes entregados por MINVU

Como se puede observar en el cuadro anterior, el gasto se distribuye por componente en proporciones estables para el periodo, con una relación promedio de 60/40 entre DS N°51 y DS N°12. Esto es el resultado de que si bien ambos componentes tienen un número de beneficiarios similares, el DS N°12 asigna, en promedio, un subvención menor.

<sup>19</sup> No incluye gastos de administración.

Por otra parte, la participación regional<sup>20</sup> del gasto de producción nos muestra que es la Región Metropolitana (44% al 2015), la Región del Bío Bío (12%, al 2015) y la Región del Maule (10%, al 2015), las zonas que tienen mayores montos transferidos. No hay criterios especiales para la distribución regional del subsidio.

El cuadro siguiente presenta la evolución de la ejecución presupuestaria del programa entre los años 2012 y 2015:

**Cuadro N°16 Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2012-2015 (Miles de \$ 2016)<sup>21</sup>**

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Inicial del programa</i>	<i>Gasto devengado</i>	<i>% Ejecución del presupuesto</i>
	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>(b/a)*100</i>
<i>2012</i>	<i>\$ 41.026.676</i>	<i>\$ 37.527.499</i>	<i>91,5%</i>
<i>2013</i>	<i>\$ 25.408.832</i>	<i>\$ 25.390.562</i>	<i>99,9%</i>
<i>2014</i>	<i>\$ 29.644.869</i>	<i>\$ 29.644.868</i>	<i>100,0%</i>
<i>2015</i>	<i>\$ 31.069.708</i>	<i>\$ 31.069.708</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes MINVU

Considerando el periodo en análisis, se observa una alta correspondencia entre el presupuesto y el gasto devengado del Programa para cada año. No obstante, se debe considerar que el presupuesto presentado corresponde al denominado vigente o final, pues el programa tiene la flexibilidad de ir ajustando el presupuesto a la demanda de recursos.

El programa Deudores Habitacionales, no contempla aportes de terceros a su ejecución ni recuperación de gastos.

### **Desempeño Global.**

El programa en su origen no tiene un diagnóstico que dé cuenta en forma cuantificable del problema de incapacidad de pago y sus factores asociados. Solo en función del informe de la Comisión Especial relativa a las denominadas deudas históricas es posible circunscribir el problema de incapacidad de pago al 12% de deudores habitacionales en situación de riesgo de pérdida de su vivienda por el no pago de sus créditos del Programa Especial de Trabajadores, PET, que equivale a 3.182 personas, cifra que representa menos del 4% de la población objetivo de ambos programas. En base a este antecedente es posible constatar que el Programa en su origen no tiene un problema público que lo justifique. Por lo tanto, no se justificaba una intervención del Estado al nivel implementado.

<sup>20</sup> El gasto es distribuido regionalmente de acuerdo al N° de beneficiarios en cada región. Por lo tanto, supone una distribución homogénea de subsidios entre regiones.

<sup>21</sup> Al no existir un presupuesto inicial predeterminado por ley para el Programa específico de Rebaja de Dividendos (DS12 y DS51 se incluyen en ítem Cartera Hipotecaria), a efectos del análisis, este valor se asimila a lo que la institución registra como "presupuesto vigente" es sus informes de ejecución presupuestaria anual. Este presupuesto es flexible durante el año y se ajusta de acuerdo al N° de beneficiarios que cumplen mes a mes con los requisitos del programa, lo que se ve reflejado en las solicitudes de reembolsos que envían los bancos al MINVU.

La eficacia del programa, teniendo presente su Propósito, esto es, “que deudores hipotecarios con subsidios recibidos del estado para adquirir sus casas termine de pagar sus créditos de vivienda”, es medible sólo en el largo plazo, con créditos que al comienzo<sup>22</sup> del programa tenían en promedio un plazo remanente entre 12 y 17 años, por lo tanto, al 2015, quedan en promedio entre 6 y 12 años aún por pagar. Es por esto que se requiere de una evaluación de resultados intermedios que vayan mostrando si el beneficio va en dirección de apoyar el logro del objetivo principal, ello implica revisar la morosidad de los deudores que están afectos al programa.

Para ello se revisaron los diferentes estados de morosidad de los deudores hipotecarios con el mismo tipo de subsidio MINVU, pero diferenciando entre aquellos con subvención al dividendo de aquellos que no tienen acceso a esa subvención. Los resultados muestran que los deudores con acceso a la subvención tienen una tasa menor de morosidad blanda (morosos < a 90 días) y dura (a 90 días < morosos < a 180 días). No obstante, por no contar con información de origen del programa, no podemos tener una medida cierta de cuánto ha impactado el programa en estos indicadores.

Los beneficiarios fueron seleccionados al inicio del programa en función de los requisitos de cada uno de los dos componentes (DS N° 51 y DS N° 12). A la fecha el MINVU no ha realizado análisis de los beneficiarios con el objeto de chequear si ellos aún siguen cumpliendo con los requisitos inicialmente solicitados. En efecto, existe un porcentaje de beneficiarios del programa (10% en el DS N° 51 y 2% en el DS N° 12) con dos o más propiedades que actualmente pueden estar recibiendo la subvención. Según información MINVU los deudores con más de una propiedad actualmente y que recibieron subvención el año 2015 fueron alrededor de 4.500, con un costo fiscal aproximado de MM\$1.900.

A la luz del diseño y análisis del programa, y respecto a cuán eficiente puede ser el proceso de entrega de los subsidios de rebaja de dividendos, se concluye lo siguiente:

a. Si bien no tenemos parámetros de referencia que nos permitan concluir acerca de cuánto se debe invertir para reducir tasas de morosidad o incentivar el pago oportuno, el programa presenta altos costos absolutos de producción total y unitaria, con cifras de subvención máxima total actualizada que bordea las 200 UF para viviendas cuyo valor se aproxima a las 450 UF. Este esfuerzo financiero resulta ser lo suficientemente alto como para revisar si se podría alcanzar similar impacto con un menor costo. Por ejemplo, con un mayor subsidio habitacional, que requiera menor endeudamiento y permita acceder a cuotas de créditos adecuadas a la condición del deudor.

b. El propio diseño del instrumento podría estar generando un uso excesivo de recursos desde el punto de vista estrictamente económico-financiero. Excesivo en el sentido de que posee bajos filtros de selección y beneficia a afectados y no afectados<sup>23</sup> (por el

---

<sup>22</sup> Informe Julio 2008 con información 2007. Financiamiento Bancario de Viviendas asociadas a Programas de Subsidio Habitacional. Confeccionado por la Unidad de Productos Financieros e Industria Bancaria. Dirección de Estudios. SBIF.

<sup>23</sup> Al respecto, es importante mencionar que el supuesto incentivo perverso de “volverse deudor” para recibir un beneficio, no tiene sustento cuando el programa se diseña de manera tal de reducir dicho efecto. Además, el beneficio no debe ser al “moroso”, debe ser a quien tenga dificultades estructurales para enfrentar el pago de un dividendo. Un diseño mejorado debiera emanar de una revisión institucional respecto del problema que pretende solucionar la intervención y de quienes son los afectados por el mismo. Lo anterior apunta a un problema de focalización (se estaría atendiendo a quienes no tienen problema de morosidad o incapacidad de pago) que podría estar impactando fuertemente en la eficiencia y eficacia del programa.

problema de morosidad o riesgo de morosidad) y, por otra parte, entrega un beneficio de muy largo plazo sin condiciones ni evaluaciones periódicas.

c. La eficiencia del Programa está limitada por el enfoque de vulnerabilidad (FPS) con que fue aplicado. Entonces, en estricto rigor, el tamaño del incentivo no tiene relación directa con la necesidad financiera del deudor, sino más bien con su nivel de vulnerabilidad o, en alto grado, con su capacidad generadora de ingresos. Entonces, en el caso de un beneficiario que sea considerado vulnerable, pero que sus ingresos sean suficientes o más que suficientes para enfrentar la deuda, no sería deseable - desde la estricta mirada de la eficiencia - entregarle la subvención. Con relación a esto, y de acuerdo al análisis realizado, el ingreso mínimo requerido para hacer frente a los dividendos está significativamente por debajo del tope requerido (aproximadamente \$650.000 en \$ de 2016)<sup>24</sup>.

d. Por otra parte, los montos del subsidio habitacional vigentes para sectores vulnerables pertenecientes a los 2 primeros quintiles (población objetivo del DS N°12) van desde UF 314 a UF 794 en el DSN°49 (valor máximo de vivienda UF 950), y un subsidio máximo de 500 UF en el caso del tramo I del DS N°1 (valor máximo de vivienda UF 800). Entonces, los porcentajes de subsidio habitacional con relación al precio de la vivienda varían desde 33% a 63% en el primer caso, y alcanzan un máximo de 83% del precio de la vivienda en segundo caso.

Si consideramos, por ejemplo, que el programa PET entregó subsidios que van desde las 40 UF a las 90 UF, es decir, aproximadamente, desde un 10% a un 20% del precio de la vivienda. Entonces, el aporte estatal total (subsidio habitacional más valor presente de la rebaja de dividendos), puede alcanzar, aproximadamente, entre el 60% y 70% del precio de la vivienda. Si comparamos este valor con los instrumentos de apoyo vigentes, tenemos que existe cierta equivalencia con los subsidios (como porcentaje del precio de la vivienda) que hoy son entregados a los sectores más vulnerables (63% y 83%).

En resumen, si bien no tenemos parámetros de referencia que nos permitan concluir acerca de cuánto se debe invertir para reducir tasas de morosidad o incentivar el pago oportuno, el programa presenta altos costos absolutos de producción total y unitaria, con cifras de subvención máxima total actualizada que bordea las 200 UF para viviendas cuyo valor se aproxima a las 450 UF. Este esfuerzo financiero resulta ser lo suficientemente alto como para revisar si se podría alcanzar similar impacto con un menor costo. Por ejemplo, con un mayor subsidio habitacional, que requiera menor endeudamiento y permita acceder a cuotas de créditos adecuadas a la condición del deudor.

---

<sup>24</sup> El Programa ha ido evolucionando desde un enfoque de vulnerabilidad con el DS N° 51/2009 (PET y DS N° 62/1984) con puntaje FPS hasta 8500 puntos (correspondiente al primer quintil de ingreso). Luego el DS N° 12/2011 agrega a los vulnerables aquellos de extrema vulnerabilidad del DS N° 120/1995 y los grupos emergentes de ambos programas (PET Y DS N° 62/1984) y del Programas Subsidio Unificado DS N° 44/1988.

En el caso del DS N° 12/2011 se pone como requisito que el ingreso bruto durante el año 2009 no podía superar los \$ 500.000.

El nuevo DS 02/2015 está dirigido a los sectores medios DS N° 40/2004 y DS N° 1/2011, con lo cual una gran parte de los deudores con créditos asociados a programas habitacionales MINVU estarían cubiertos, aun cuando se ha modificado el criterio para determinar el monto de rebaja del dividendo. Ya no depende la condición socioeconómica asociada al quintil de ingreso o la FPS sino al monto del crédito.

### 3. Principales Recomendaciones.

a. Diagnosticar anualmente si los beneficiarios del programa siguen cumpliendo las condiciones establecidas en cada decreto (DS N°51 y DS N° 12), necesarias para seguir recibiendo la subvención del Estado, básicamente el puntaje de la Ficha de Protección Social. Adicionalmente en el caso del DS N°12 que mantengan la renta establecida y que no posean otra propiedad. En los casos que el puntaje de la FPS haya variado se podrá en función de esa variación disminuir o aumentar la subvención. En aquellos casos en que los requisitos no se estén cumpliendo, se debería suspender la entrega de la subvención informando a los deudores mediante carta certificada enviada a través de las Entidades Financieras.

b. Un eventual rediseño del Programa o un nuevo programa o nuevos componentes, que recojan los hallazgos relevados en esta evaluación debería considerar lo siguiente:

- Criterios de asignación que contemple un mayor número de tramos y porcentajes de beneficios. Por ejemplo, montos en función del avance de pago de la deuda, de manera de evitar la desigualdad en la entrega de subvención. Dicha desigualdad se puede observar en que, por ejemplo, en el caso del DS N°12, al año 2011, el número de cuota asociada con beneficio varía entre la N°1 y la N°238 entre los deudores, esto es, entre personas que comienzan a pagar su deuda y aquellos que terminan de hacerlo.

- Diseñar o rediseñar los componentes del programa, de manera tal de que la población objetivo coincida con la población realmente afectada por el problema de incapacidad de pago por períodos de tiempo prolongado.

- Orientar el proceso de selección a un enfoque multicriterio, en donde la vulnerabilidad puede ser un criterio de admisibilidad, pero no el exclusivo o casi único criterio de selección.<sup>25</sup>

- Un mayor control y evaluación del impacto de las renegociaciones (y del número de las mismas) en los montos del crédito y en la carga fiscal.

- Considerar la relación entre los dividendos y los ingresos de las familias. En el análisis efectuado se releva la importancia de esta relación en la probabilidad de caer en mora, y también de que el incentivo estatal cumpla realmente con su objetivo.

c. Instaurar o mejorar el sistema de monitoreo y seguimiento, tal que permita gestionar el programa en base a información administrativa que hoy existe, pero que el programa no sistematiza. Para ello se requiere:

- I. Solicitar a las Entidades Financieras mensualmente la evolución de pago de los beneficiarios del programa. Los que estén al día y en mora considerando sus diferente tramos.
  - Mora menor a 30 días.
  - Mora superior a 30 días y menor a 90 días
  - Vencidas sobre 90 días.
  - Cobranza Judicial

---

<sup>25</sup> Evaluar la inclusión de la clasificación multicriterio que hizo el 2014 el Centro de Estudios Habitacionales y Urbanísticos (CEHU)

- Castigos.

II. Llevar registro mensual de situación de deudores en cada uno de las Entidades Financieras con que tienen su crédito hipotecario. Por tramos de ingresos o subsidio. Recogiendo la siguiente información:

- Estado de Deuda.
- Saldo insoluto.
- Plazo remanente.
- Tasa vigente
- Ingresos Registrados en Institución Financiera.

III. Incluir en la MML indicadores de efectividad por año. Teniendo como Base los créditos que se vencen de cada componente por año y medir los que efectivamente concluyen con su pago total.

d. Entregar educación financiera de modo de lograr que los beneficiarios vulnerables y medios puedan recibir la subvención sin problema (si se atrasan no la reciben) y su capacidad de pago en el tiempo se mantenga o mejore. Esto se podría hacer solicitando a las entidades financieras que hagan llegar a cada beneficiario información sobre educación financiera para que no se sobre endeuden en otros créditos y quede en peligro su casa por riesgo de remate como consecuencia del no pago del dividendo por tener otras deudas no hipotecarias.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

**AGOSTO 2016**



Nº 0653

OFICIO Nº

ANT. : Ord. Nº 1273 de fecha 24.08.2016, de la Dirección de Presupuestos.

MAT. : Respuesta Institucional al informe final de evaluación Programa Beneficio Deudores Habitacionales (DS Nº51 y DS Nº 12)

SANTIAGO, 31 AGO 2016

A : SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR  
DIRECTOR DE PRESUPUESTO

DE : PAULINA SABALL ASTABURUAGA  
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO

En el marco de la evaluación de los programas Beneficio Deudores Habitacionales DS Nº51 y DS Nº 12, se adjunta la respuesta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Saluda atentamente a Ud.,



PAULINA SABALL ASTABURUAGA  
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO



- DISTRIBUCIÓN
- Destinatario  
SUBSECRETARÍA
- DIFIN
  - Archivo DPCG

058



**Respuesta Institucional  
Proceso Evaluación Programas Gubernamentales  
Componentes DS N° 51/2009 – DS N° 12/2011 Beneficio Deudores  
Habitacionales**

**Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Agosto 2016**

## **Respuesta Institucional Proceso Evaluación Programas Gubernamentales**

### **Componentes DS N° 51/2009 – DS N° 12/2011 Beneficio Deudores Habitacionales.**

#### **I.- Contexto Asociado a la Entrega del Beneficio de Rebaja de Dividendo al Buen Pagador.**

En el transcurso del año 2007, surgen en el país distintas agrupaciones que reclaman al Estado, y en particular, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sintiéndose afectadas negativamente por la Nueva Política Habitacional, porque para estas agrupaciones, familias de las mismas condiciones socioeconómicas reciben viviendas similares o en mejores condiciones, sin una deuda BANCARIA asociada.

Lo anterior se complejiza al verificar que muchos de los Deudores PET o Vivienda Básica o Nueva Básica Privada, mantenían altos niveles de morosidad (50% de acuerdo a informe de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados), dejando de manifiesto que las familias que recibieron esas viviendas tenían una alta vulnerabilidad, que podía verse agravada por una enfermedad compleja o desempleo, cambiándoles las prioridades de gasto, optando por satisfacer sus necesidades básicas por sobre los dividendos comprometidos. En este contexto, la Comisión de Vivienda decide que en lo inmediato se tomen medidas para ir en ayuda de los deudores habitacionales.

#### **1.- Beneficios Otorgados A Deudores Habitacionales Entre Los Años 2007 – 2015**

El 21 de mayo de 2007 la Presidenta Bachelet anunció medidas que beneficiaron a 92 mil deudores SERVIU y SERVIU-Banca (Banco Estado), según su situación de deuda o bien, previo pago de 12, 18 o 24 UF. Las personas que se acogieron a esta medida extinguieron sus deudas hipotecarias (DS N°111/2007)

En el año 2009 entró en vigencia el DS N°51/2009, que tuvo como finalidad por una parte disminuir la morosidad de la época (50%) y además incluir y fomentar al buen pagador. Este decreto favoreció a las familias que se encontraban al día en el pago de sus dividendos y también a deudores morosos para los cuales Banco Estado, que concentraba el 95% del universo, generó un procedimiento donde el cliente, para ponerse al día en su deuda, podía reprogramar los dividendos morosos sin tener que entregar un pie; esto permitió poner al día a una cantidad importante de deudores que al reprogramar, pudieron acceder a la rebaja de sus dividendos. En estos casos, el deudor recibió una rebaja del 50 al 60% del dividendo. Este decreto está vigente solo para el universo de beneficiados y cuentan con una cobertura del 94% de los deudores con beneficio (49.734 familias) que corresponden a subsidios otorgados en el Programa Especial de Trabajadores y Vivienda Básica Privada.

En el año 2011 entró en vigencia el DS N°12, decreto que favoreció a familias que se encontraban al día en el pago de sus dividendos y también a deudores morosos para los cuales Banco Estado, que concentraba el 98% del universo, generó un procedimiento donde el cliente

para ponerse al día en su deuda, podía reprogramar los dividendos morosos sin tener que entregar un pie; esto permitió poner al día a 19.704 deudores que al reprogramar, pudieron acceder a la rebaja de sus dividendos. Los que pertenecían al primer quintil de vulnerabilidad recibieron una rebaja del 50 al 60% del dividendo. Los deudores que pertenecían al segundo quintil de vulnerabilidad recibieron rebajas en el valor del 20 al 25%. Este decreto está vigente solo para el universo de beneficiados, y cuentan con una cobertura del 93% de los deudores con beneficio (45.007 familias), y que corresponden a subsidios otorgados en el Programa Especial de Trabajadores, Vivienda Básica Privada, y Subsidio Unificado.

Estos beneficios (DS N°51/2009 y DS N°12/2011), corresponden a universos acotados de deudores que a la fecha su aplicación se encuentran vigente solo para el universo beneficiado y no considera nuevos ingresos de familias.

## **2.- Incorporación del Beneficios al Buen Pagador Como Parte de la Política Habitacional.**

Durante el año 2015, se incorporan medidas de incentivo al buen pagador para todas las familias que han adquirido su vivienda con subsidio habitacional y crédito hipotecario y que están al día en el pago de su dividendo, que acceden a una subvención mensual automática del 10, 15 o 20% del valor del dividendo. Este beneficio se incorporó mediante el DS N°2/2015<sup>1</sup>, en que además se establecieron otros beneficios como la ampliación del seguro de cesantía y el subsidio a la prima para pagar dicho seguro. Estos beneficios constituyen un giro estratégico de la Política Habitacional, que responde a uno de los lineamientos del Ministerio: “Ampliar y Diversificar el Acceso a la Vivienda”, buscando generar las condiciones para que otras familias con capacidad ajustada de acceso a crédito, puedan encontrar una solución habitacional adecuada a sus posibilidades de financiamiento.

La subvención al Pago Oportuno del Dividendo, se incorpora tanto para personas que ya habían adquirido su vivienda con subsidio habitacional y crédito hipotecario (DS N°2/2015), como para las nuevas familias que comprarán vivienda con subsidio habitacional regulado por los reglamentos destinados a los sectores medios en los cuales el MINVU focaliza su atención (Sistema Integrado de Subsidio Habitacional DS 1 y Programa Extraordinario de Integración Social DS 116). En esta oportunidad se considera como elemento base para la clasificación del beneficio el monto del crédito, incorporando así el factor de ingreso disponible para el pago del dividendo establecido en tres tramos:

- Monto del crédito hasta 500 UF – 20% de descuento.
- Monto del crédito hasta 900 UF – 15% de descuento.
- Monto del crédito hasta 1.200 UF – 10% de descuento.

---

<sup>1</sup> DS N°2/2015 con aplicación a aquellos deudores habitacionales que mantengan obligaciones pecuniarias pendientes con instituciones financieras provenientes de créditos hipotecarios o de mutuos hipotecarios, obtenidos para enterar el precio de la vivienda adquirida o construida con aplicación de los subsidios habitacionales regulados a través de los decretos supremos N°s. 40, de 2004 y 1 de 2011.

A diferencia de los Decretos Supremos N°51/2009 y N°12/2011, el universo asociado a este beneficio es creciente en el tiempo con el ingreso de nuevos deudores que se ven beneficiados con las normas relacionadas al Buen Pagador que forman parte de los Decretos de vivienda vigente. Se estima en 10.000 el ingreso anual de nuevos deudores con crédito hipotecario. Estas normativas tiene una cobertura actual del 85% (133.543 a diciembre 2015) y corresponden a subsidios otorgados en el Programas DS N °40/2004, DS N°01/2011 (vigente) y el DS N°116/2015 (vigente).

## **II.- Respuesta Institucional Desempeño Global del Programa.**

### **II.1.- Respuesta Institucional a observaciones Generales**

Es importante señalar que sí existe un Diagnóstico denominado “Informe Deuda Histórica” realizado el año 2009 por la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, en la cual participa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. De no haber existido un problema público, la Cámara no hubiese conformado una comisión para revisión de este tema. La Comisión coincidió en que existe responsabilidad estatal en el endeudamiento bancario producto de los efectos de una transición a nuevos programas de vivienda, donde los deudores resultaron inducidos, tanto por las condiciones imperantes como por su natural interés en obtener una vivienda propia, a suscribir créditos incompatibles con sus niveles de ingresos (Deudores de Vivienda Básica y Nueva Básica Privada, y deudores PET). Asimismo la comisión solicita formalmente (página 110 del informe), lo siguiente:

*“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictará a la brevedad el decreto respectivo que otorgue este nuevo beneficio y establezca lo necesario para su implementación a partir de Abril de 2009. Con lo anterior, se da cumplimiento a lo establecido en la señalada glosa N° 13 de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, los puntos 3.2 a) y b) del Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009 y el punto 2 del Protocolo Adicional que acompañó a la misma ley”.*

Cabe destacar que las medidas tomadas fueron dirigidas hacia el universo de deudores habitacionales y no específicamente a solucionar el problema a los deudores morosos (3.182), porque la población objetivo que estos componentes abordan, no corresponde a las familias morosas en particular sino a los deudores hipotecarios en su conjunto, se encuentren o no morosos. La idea es que las personas paguen al día su dividendo para evitar la mora, y si bien hubo acciones para que los deudores morosos se pusieran al día, el beneficio se otorga solo si el deudor paga oportunamente el dividendo.

Como parte del diseño de los componentes se consideró la vulnerabilidad de la población como criterio de selección; por tanto se definió al Quintil I como objeto del beneficio, por ser considerados como los deudores con mayor riesgo de incumplimiento. Por otra parte en el Decreto Supremo N°12, se consideraron otros factores, como el ingreso familiar.

Respecto de la evaluación periódica de los requisitos de ingreso, se señala que los componentes (DS N°51/2009 y DS N°12/2011), no establecen en sus Decretos acciones de evaluación periódica a los criterios de ingreso ni a los cambios en la situación de las familias beneficiadas, porque trabajan con universos acotados de deudores y que a la fecha, su aplicación se encuentran vigente solo para el universo beneficiado inicialmente no considera nuevos ingresos de familias.

Respecto al cobro de la Subvención, la Subsecretaria indica que NO existe un alto grado de discrecionalidad en el cobro por parte de las instituciones financieras. La periodicidad en el cobro está definida en cada uno de los convenios firmados con la entidad bancaria, a modo de ejemplo, la institución bancaria que concentra la mayor cantidad de recursos asociados a la subvención (Banco Estado 95%), cobra mensualmente el beneficio.

## **II.2.- Respuesta Institucional a observaciones Específicas**

### **Diseño**

La Subsecretaria identificará oportunidades de mejora en la operativa de los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011, como por ejemplo, la revisión de los sistemas informáticos, evaluación de acciones de seguimiento y otras.

La Subsecretaria comparte que *“la lógica horizontal no está completa porque faltan indicadores de seguimiento y revisión de su focalización”*, en cuanto no es posible acceder a información (secreto bancario) que permita la medición de resultados intermedios. No obstante se evaluará un mecanismo de mejora a los Convenios con los Bancos, a fin de acceder a información para fines estadísticos. Aun así, respecto a los indicadores de focalización se reitera que los componentes (DS N°51/2009 y DS N°12/2011), corresponden a universos acotados de deudores y que a la fecha, su aplicación se encuentran vigente solo para el universo beneficiado y no considera nuevos ingresos de familias al beneficio

### **Organización y Gestión.**

La Subsecretaria comparte la observación respecto a la ausencia de acciones de seguimiento, por lo que evaluará posibles iniciativas que permitan la mejora de Convenios con la banca, aun cuando los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011 no establecen acciones de evaluación periódica a los criterios de ingreso ni a los cambios en la situación de las familias beneficiadas, porque trabajan con universos acotados de deudores y que a la fecha, su aplicación se encuentran vigente solo para el universo beneficiado inicialmente y no considera nuevos ingresos de familias al beneficio.

Se reitera que la población objetivo de estos componentes, no corresponde a las familias morosas en particular, sino a los deudores hipotecarios en su conjunto, se encuentren o no morosos. La idea es que las personas paguen al día su dividendo para evitar la mora. Y si bien hubo acciones para que los deudores morosos se pusieran al día, el beneficio se hace efectivo, solo si el deudor paga oportunamente el dividendo.

El DS N°51/2009 y DS N°12/2011 no corresponden a un Programa, sino que corresponden a componentes orientados a los deudores habitacionales, que cumplieran ciertos requisitos y características.

### **Eficacia y Calidad.**

La Subsecretaria evaluará la posibilidad de realizar mediciones intermedias que consideren analizar el cumplimiento de los contratos de créditos hipotecarios que van terminando en un año X. Sin embargo, la evaluación de la focalización no está considerada en diseño de las medidas.

Respecto al cumplimiento de criterios por parte de las personas beneficiadas, se evaluarán oportunidades de mejora en la asignación de los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011. No obstante, el cumplimiento de los requisitos se evalúa al comienzo para aplicar el beneficio y no posteriormente.

La Subsecretaria señala que estos componentes son una estrategia de nivelación a las familias deudoras habitacionales a la Política Habitacional actual, dado que las familias deudoras accedieron a un Subsidio Habitacional con deuda hipotecaria asociada y estas mismas familias, en condiciones actuales, calificarían para subsidios habitacionales del DS N°49/2011 (sin deuda).

### **Eficiencia y Economía**

La Subsecretaria señala que la observación *“el Estado (con el objetivo de incentivar el pago oportuno) se transforma, en términos prácticos y no legales, en una especie de codeudor de una deuda”* no es atendible, dado que en la aplicación de estos componentes, el Estado NO se transforma en codeudor de la deuda contraída por la familia y tampoco es financiado por la banca. De hecho, no asume el pago del dividendo en caso que el deudor no los pague.

La Subsecretaria señala que el problema público corresponde a los deudores hipotecarios en su conjunto (grupo de familias que en condiciones de vulnerabilidad y extrema vulnerabilidad tuvieron acceso a crédito hipotecario y que, en condiciones actuales, obtendrían el financiamiento de vivienda sin necesidad de endeudamiento a largo plazo) y no sólo al grupo de morosos (50%) identificado en el Informe de la Cámara de Diputados del 2009; por ello los componentes contemplaron en su diseño, la vulnerabilidad como requisito de ingreso.

### **II.3 Respuesta Institucional a Recomendaciones**

En relación a diagnosticar cumplimiento de criterios por parte de las personas beneficiadas, se realizará un diagnóstico que permita dimensionar la situación actual y de acuerdo a ello, evaluar las siguientes acciones a seguir. No obstante, es preciso recordar que los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011, no consideran la evaluación de criterios y realizar esa evaluación, no implica reformular la normativa a la cual se acogen las familias beneficiarias (101.670

familias), dado que estas medidas no consideraban mediciones o evaluaciones al ser implementadas. No obstante esto, se realizará un diagnóstico de ellas.

Referente a educación financiera, se gestiona iniciativas posibles de ejecutar, para fomentar la educación financiera en las familias beneficiarias, asimismo, se identificarán los organismos del Estado responsables de la implementación de líneas de Educación Financiera.

Respecto a los ajustes a los componentes los DS N°51/2009 y DS N°12/2011, la Subsecretaria indica que corresponden a decretos que tenderán al cierre, debido al servicio de la deuda hipotecaria del universo acotado de familias beneficiadas, por lo que no se considera necesario realizar ajustes a estos componentes. Sin embargo, y dada la creación del decreto DS N° 2/2015, se recogen algunas de estas recomendaciones.

El nuevo componente DS N°2/2015 contempla diferenciales de tramos y porcentajes; asimismo lo definen los Programas Habitacionales con acceso a crédito hipotecario (DS 1 – DS 116 – DS 19 – Leasing). Asimismo, se considera la Clasificación realizada por el Centro de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) del Minvu, el año 2014, en el que establece múltiples criterios para la tipificación de los deudores habitacionales.

También se señala que las nuevas medidas al buen pagador establecen un monto de subvención diferenciado de acuerdo a los montos del crédito, dado que el ingreso familiar se encuentra resguardado por secreto bancario.

Se acoge la recomendación de solicitar periódicamente información a la banca, por lo que se evaluará la periodicidad de dicha solicitud a los bancos en convenio. Asimismo se acogen las recomendaciones referentes a la solicitud de información a Bancos con Convenio, sumando la información sobre las reprogramaciones, y a su vez, restando los ingresos, dado que no es posible obtener esa información por Secreto Bancario. De acuerdo al tipo de información, ésta se solicitará anual y trimestralmente

Se reitera que los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011 no contemplan acciones de seguimiento y/o medición intermedia del beneficio. Sin embargo, la Subsecretaria evaluará las acciones pertinentes para incorporar estas mediciones en los programas habitacionales con crédito hipotecario.

La Subsecretaria acoge las recomendaciones respecto a la inexistencia de análisis de género y evaluará las acciones pertinentes para desarrollar análisis de género en los componentes DS N°51/2009 y DS N°12/2011, actividad que se detallará en el plan de acción derivado de la presente evaluación.

Para concluir, señalar que la evaluación no destaca el impacto que tiene la subvención al dividendo establecida en el DS N°51 y en DS N°12, con relación al porcentaje importante de familias que pagan al día su dividendo. Como se aprecia en los cuadros presentados a continuación, las familias hacen un esfuerzo por acceder al beneficio. Considerando las

estadísticas del año 2015 se puede apreciar que el 83% y el 91% de las familias beneficiadas con el DS N° 51 y DS N°12, respectivamente, están pagando al día entre 10 y 12 dividendos al año.

Porcentaje de deudores con dividendos pagados al día de 1 a 12 meses. Periodo 2012-2105 DS 12													% de deudores que han pagado entre 10 y 12 dividendos al día durante el año.
N° Dividendos Pagados al día	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Año 2012	3%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	4%	8%	31%	35%	74%
Año 2013	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	3%	3%	4%	14%	64%	82%
Año 2014	2%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	4%	13%	66%	83%
Año 2015	3%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	4%	13%	66%	83%

  

Porcentaje de deudores con dividendos pagados al día de 1 a 12 meses. Periodo 2012-2105 DS 51													% de deudores que han pagado entre 10 y 12 dividendos al día durante el año.
N° Dividendos Pagados al día	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Año 2012	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	6%	34%	49%	89%
Año 2013	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	12%	74%	89%
Año 2014	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	13%	74%	90%
Año 2015	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	4%	15%	72%	91%

(Fuente: Informe final panel de expertos EPG)

Es importante tener presente además que el beneficio a deudores habitacionales es una medida, no un programa, esto significa que en complemento con otros beneficios aporta al problema público definido en el informe de la Comisión de Vivienda la Cámara de Diputados.



**ORD. N° 1273**

**ANT.:** Ord. N° 2034 de DIPRES, de fecha 03 de diciembre de 2015.

**MAT.:** Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2016.

**SANTIAGO, 24 AGO. 2016**

**DE :** **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
**DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

**A :** **SRA. PAULINA SABALL ASTABURUAGA**  
**MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO**

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N° 1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación del Programa Beneficio Deudores Habitacionales (DS 51 Y DS 12), en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, cuyo informe final se adjunta.
2. En los próximos días corresponde informar los resultados de la evaluación al H. Congreso Nacional. Con este objeto, se solicita la elaboración de una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto y la postura institucional frente a los resultados de la misma, con el fin de adjuntarla a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicha respuesta deberá ser enviada a esta Dirección a más tardar el día 31 de Agosto de 2016.
3. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: un coordinador ministerial y el equipo responsable del programa evaluado. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
4. Por otra parte, una vez enviado el informe final y la respuesta institucional al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño del programa en aquellos aspectos señalados como deficitarios en la evaluación.

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con la Señora Vania Navarro y el Señor Juan Pablo Becerra, contrapartes de su Ministerio.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal del Programa evaluado cuya participación fue fundamental para llevar a cabo el estudio.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



*Sergio Granados Aguilar*  
**SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
Director de Presupuestos

*[Handwritten signature]*  
RDA/AAM/ESZ/KDA

Adj.: CD con Informe Final Evaluación

Distribución

- Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo
- Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo
- Srta. Vania Navarro Morales, Jefa Departamento Planificación y Control de Gestión-DIFIN del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- Sr. Juan Pablo Becerra Lascevena, Jefe Unidad Gestión Hipotecaria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo